



PROCESSO Nº : 31.385-8/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : LEVANTAMENTO
UNIDADE : FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 3.105/2018

LEVANTAMENTO. FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE MATO GROSSO. DESVIO DE FINALIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS. FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS. DETERMINAÇÕES AO FUNDO.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **Levantamento** realizado pela Secretaria de Controle Externo da Primeira Relatoria no âmbito do **Fundo Estadual de Defesa do Consumidor do Estado de Mato Grosso**, com o objetivo de subsidiar futuros trabalhos de fiscalização do TCE/MT entre os exercícios de 2017 e 2020, principalmente no que diz respeito ao cumprimento das disposições legais para destinação das receitas auferidas pelo referido Fundo.

2. Por meio do **relatório técnico**¹, a equipe, após análise de documentação constante do sistema FIPLAN, em comparação com informações enviadas pela própria entidade fiscalizada, e ainda a consolidação de entendimentos anteriores deste TCE/MT (principalmente as contas de Governo de 2014, Processo nº 81760/2014) constatou a significância de indícios de irregularidade nos seguintes pontos:

3.1Desvio de Finalidade na aplicação dos recursos arrecadados com multas aplicadas pelo PROCON-MT na proteção e defesa do

1 Documento digital nº 337428/2017



consumidor, contrariando o Art. 57 do Código de Defesa do Consumidor

(JB 06. Despesa_Grave_06. Desvio de finalidades na aplicação de recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000)

3.2 Fragilidade na prestação de contas de diárias.

5. Ressaltou ainda, a equipe técnica, a existência paralela de Inquérito Civil junto ao Ministério Público do Estado, que tramita sob o nº 001146_002/2012 e até o presente momento encontra-se distribuído para a 6ª Promotoria Cível (Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá) e que tem finalidade semelhante ao objeto do presente processo.

6. Ao final, sugeriu a emissão de Notas de Auditoria direcionada ao Governador do Estado do Mato Grosso, bem como ao Superintendente do PROCON-MT, por entendê-las capazes de sanar os indícios de irregularidade acima descritos.

7. O **Gestor foi notificado** através do ofício 200/2018 (documento digital 35049/2018), sem que houvesse manifestação oficial (mesmo após diversas solicitações deferidas de cópia do relatório de auditoria) conforme Informação contida no documento digital 51096/2018, e no despacho constante do documento digital 54218/2018.

8. Nesse momento, foi também oportunizada a manifestação nos autos ao Gabinete do Governador do Estado, através do ofício 198/2018 (documento digital 35041/2018), bem como à 6ª Promotoria Cível (Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá), através do ofício 199/2018 (documento digital 35047/2018).

9. A **6ª Promotoria Cível** (Núcleo de Defesa da Cidadania e do Consumidor de Cuiabá) se manifestou nos autos através do Ofício 084/2018/6ªPJ/SIMP001146-002/2012 (documento digital 72789/2018) informando a realização de reunião com o Poder Executivo Estadual, para discutir a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta.

10. Por fim, e considerando que foi juntado com o ofício, cópia do compromisso de ajustamento de conduta, foi aberta, tanto ao Conselheiro Relator, quando



ao Membro do Ministério Público de Contas responsável pelos presentes autos, a oportunidade de manifestação e sugestões para melhorias do instrumento ainda a ser celebrado.

11. Ao final, manifestou-se a **equipe técnica** (documento digital 90477/2018), através de despacho no qual sugeriu o arquivamento dos presentes autos, tendo em vista a iminente celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público Estadual. Na oportunidade também sugeriu:

1 O Excelentíssimo Senhor Doutor Promotor Ezequiel Borges de Campos seja notificado: **a)** que este Tribunal está de acordo com os termos contidos no “Compromisso de Ajustamento de Conduta nº__”, sugerindo-lhe, contudo, que o prazo máximo da cláusula 4ª desse documento não ultrapasse a 90 (noventa) dias, caso ainda não tenha sido firmado pelas partes; **b)** que encaminhe ao TCE/MT o citado termo de compromisso no prazo de 5 (cinco) dias após sua assinatura, ou após o recebimento da notificação do item “a” desta conclusão.

2 O Exmo. Sr. André Carvalho Rondon Badini, Superintendente do PROCON/MT (Presidente do Conselho Gestor do FUNDECON) seja notificado para que tome as providências necessárias para eliminar os problemas relatados na conclusão técnica do Levantamento.

12. Em seguida, os autos foram reencaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 99, inc. III, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização o Levantamento (art. 2º, II), os quais são descritos como:



Art. 8º **Levantamento** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal, por meio de processo específico, para:

I. Conhecer a organização e o funcionamento das unidades gestoras fiscalizadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II. Identificar objetos e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

14. De forma mais completa, sobreveio a Resolução Normativa 09/2017 que acrescentou o inciso IV, § 2º do artigo 148 da Lei Complementar 269/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso), cuja hipótese de cabimento de Levantamento se amolda ao presente processo:

§ 2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I. Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;

III. Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

IV. Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada. (Inclusão do inciso IV, do § 2º do artigo 148 pela Resolução Normativa nº 9/2017). (grifou-se)

15. Por sua vez, o art. 148, §7º, da Lei Complementar 269/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso), também incluso pela Resolução Normativa nº 9/2017 aponta que

§7º Os relatórios técnicos de levantamento poderão conter proposta de determinações ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos termos deste Regimento. (grifou-se)

16. A base de toda a discussão existente nos presentes autos está no artigo



57 do Código de Defesa do Consumidor, quando estabelece:

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a [Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. [\(Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993\)](#)

17. Em razão da previsão acima, Estados e Municípios constituíram seus respectivos Fundos, com a finalidade de gerir a arrecadação advinda do Código de Defesa do Consumidor.

18. O Fundo de Defesa do Consumidor do Estado do Mato Grosso foi criado pelo art. 1º da Lei Estadual nº 7.170/1999, que versa:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, com autonomia administrativa, financeira e contábil e de natureza orçamentária, em atendimento ao disposto no Artigo 57 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 -Código de Defesa do Consumidor -, com o objetivo de criar condições financeiras e de gerenciamento dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de proteção e defesa dos direitos dos consumidores, coordenadas pela Secretaria de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania, através da Coordenadoria do Programa de Defesa do Consumidor -PROCON e do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

19. Além do artigo de criação, que já denota a importância da entidade justamente na concretização das finanças relacionadas aos programas de defesa do consumidor, o artigo 2º demonstra justamente este importantíssimo papel de fomento que deve ser inerente à instituição:

Art. 2º O Fundo Estadual de Defesa do Consumidor destina-se ao financiamento das ações de desenvolvimento da Política Estadual de Defesa do Consumidor, no âmbito do Estado de Mato Grosso, compreendendo especificamente:
I - financiar total ou parcialmente os programas e projetos de proteção e defesa do consumidor desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania ou por seus órgãos e entidades a ela conveniados;
II - estruturar e instrumentalizar a Coordenadoria do Programa de Defesa do Consumidor-PROCON, visando à melhoria dos serviços aos seus usuários;
III - realizar eventos e atividades relativas à educação, pesquisa e divulgação de informações objetivando a orientação ao consumidor;
IV - desenvolver programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos



humanos;

V - desenvolver estudos relativos às relações de consumo e defesa do consumidor;

VI - adquirir material permanente e de consumo e outros insumos, necessários ao desenvolvimento dos programas;

VII - fomentar ações que visem à defesa do consumidor;

VIII - atender as despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, necessárias à execução das ações previstas no Artigo 1º desta lei;

IX - promover, através da implementação de Programas Especiais, o estímulo à criação de PROCONs Municipais e de Entidades Cíveis e de Defesa do Consumidor.

20. Nesse sentido, é de se notar que o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor existe justamente em razão dessa função de guarda, administração e gerenciamento das receitas que deverão ser, nos termos da Lei, Defesa do Consumidor destinados ao financiamento das ações de desenvolvimento da Política Estadual de Defesa do Consumidor, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

21. Sem a obediência às obrigações impostas pela própria natureza do Fundo, ele sequer ainda teria razão de existir!

22. Ocorre que, pelas informações trazidas no relatório técnico, bem como dos documentos com ele juntados, a realidade tem sido exatamente outra.

23. Consoante já relatado, o levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo constatou irregularidades na aplicação das receitas arrecadadas pelo Fundo de Defesa do Consumidor do Estado do Mato Grosso.

3.1 Desvio de Finalidade na aplicação dos recursos arrecadados com multas aplicadas pelo PROCON-MT na proteção e defesa do consumidor, contrariando o Art. 57 do Código de Defesa do Consumidor

(JB 06. Despesa_Grave_06. Desvio de finalidades na aplicação de recursos vinculados (art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/20000

24. O primeiro indício de desvio constatado, refere-se à aplicação inadequada dos recursos oriundos do fundo.

25. Conforme informações trazidas pela **equipe técnica**, mesmo diante da clareza das finalidades expostas, o estado do Mato Grosso tem recolhido todas as verbas oriundas do fundo em uma conta única do Estado, e aplicado valores muito



menores do que as obrigações legalmente previstas.

26. Não houve manifestação direta dos gestores, mas tanto os documentos juntados com o relatório técnico, quando aqueles trazidos aos autos pelo Ministério Público Estadual (documento digital 72789/2018) **demonstram que assiste razão às constatações de auditoria.**

27. A Tabela número 2, constante das fls. 13 do referido relatório (documento digital 337428/2017), demonstra que os valores das despesas do fundo, fixadas na Lei Orçamentária Anual dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, e o montante de recursos efetivamente aplicados é muito discrepante. Vejamos exemplos:

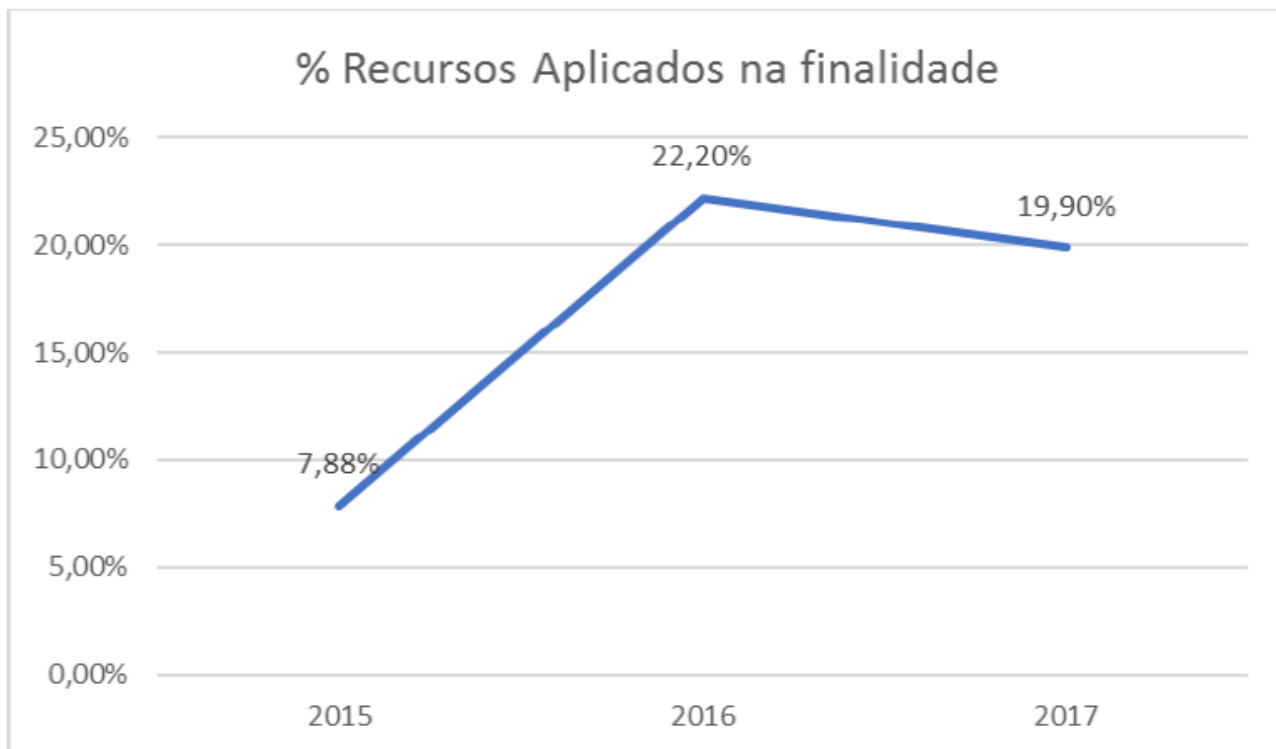
Tabela 2- Distribuição das Despesas no PTA X Montante Recursos Aplicados

Descrição	Distribuição das Despesas no PTA X Montante de Recursos Aplicados					
	2015 (*)		2016		2017 (até 21/11/2017)	
	Valor PTA	Valor Empenhado	Valor PTA	Valor Empenhado	Valor PTA	Valor Liquidado
2492 - Procon vai à sociedade - realização de ações educativas de proteção e defesa do consumo	672.160,00	103.288,21	705.410,00	164.523,08	920.509,25	32.990,00
2497-Fiscalização nas relações de consumo	0,00	0,00	751.600,00	188.531,20	809.450,19	195.798,94
2498- atendimento aos consumidores	0,00	0,00	271.037,60	540,00	501.000,00	360,00
2499 - Formação e capacitação dos servidores do Procon	642.500,00	15.100,00	338.550,00	48.397,00	400.000,00	21.766,32
3324 - Modernização do Procon estadual	0,00	0,00	2.141.125,60	366.773,45	2.400.000,00	180.869,60
3325 - Ampliação e fortalecimento da defesa do consumidor	2.753.674,71	342.290,13	420.000,00	38.520,00	380.000,00	4.770,00

28. Veja-se, ainda, com a Tabela nº 3, constante às fls. 17 do Relatório Técnico (documento digital 337428/2017), que em termos percentuais, o Fundo mal chega a aplicar 1/5 daquilo que deveria sem sua finalidade (sic):



Gráfico 2 – Recursos Aplicados na Finalidade



29. Uma das medidas essenciais a ser tomada pela entidade, é justamente a abertura de uma conta específica para gerenciamento das finanças do Fundo Estadual de Defesa do Consumido. Ressalte-se, inclusive, que tal atitude é prevista já na cláusula primeira do compromisso de ajuste de conduta minutado pelo Ministério Público Estadual

30. Além das tabelas acima referidas, a equipe de auditoria chama a atenção para a verdadeira contumácia com a qual a administração da entidade vem agindo no descumprimento das regras de aplicação das verbas do Fundo.

31. Com relação à reiteração, a equipe técnica lembrou a existência das contas de Governo de 2014 apreciadas pelo TCE/MT (Processo nº 81760/2014), onde já se observavam fragilidades na saudável gerência das receitas da entidade.

32. Sobre a existência do inquérito civil nº 001146_002/2012, a celebração do compromisso de ajuste de conduta e o eventual arquivamento do presente processo, este



Ministério Público de Contas informa que discorda da opinião emitida pela equipe técnica.

33. Inicialmente, porque foi confirmado que, até o presente momento, o referido instrumento de fiscalização não foi celebrado entre as partes:

Registro	001146-002/2012	Comarca	Capital	Data Registro no MP	20/09/2012
Detalhes					
Local Atual	6ª Prom. de Just. de Defesa da Cidadania - Capital			Número do Processo	03/2013
Código CNJ				Código Apolo TJ	
Promotor	Ezequiel Borges de Campos			Promotoria	6ª Prom. de Just. de Defesa da Cidadania - Capital
Partes					
Representante				ASSUT/MT	
Representado				GOVERNO ESTADUAL	
Classificação Taxonomica					
Área	Cidadania e Consumidor		Classe	EXTRAJUDICIAIS->PROCEDIMENTOS DO MP->Inquérito Civil	
Assunto	Práticas Abusivas->DIREITO DO CONSUMIDOR				
Histórico de Movimentações					
Data	17/07/2018	Movimento	ATOS COMUNS --> Juntada		
Descrição	Junte-se a Ata de Reunião realizada no dia 26/06/2018 e minuta de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que seguem às folhas 563 à 566, em cumprimento ao despacho proferido pelo Promotor de Justiça.				

34. Mas além disso, inobstante reconhecer-se o mérito de todo o esforço envidado pelo Ministério Público Estadual para a resolução da causa, importante reconhecer que o arquivamento dos presentes autos sem a tomada de medidas mais concretas, nada mais fará do que retirar do âmbito do mundo jurídico mais um instrumento de fiscalização, o que por si só dará ao jurisdicionado a sensação de que sua contumácia não vem sendo observada.

3.2 Fragilidade na prestação de contas de diárias.

35. Sobre o tópico 3.2, do relatório técnico inicial (Fragilidade na prestação de contas de diárias), o que observamos é a manutenção de dúvidas, junto à equipe de auditoria, oriundas da ausência de juntada de documentos pelo Fundo fiscalizado.

36. Tais documentos deveriam ser capazes de deixar claro todos os aspectos dos gastos com diárias oriundos do desembolso do Fundo de Defesa do Consumidor, com essa rubrica, o que não aconteceu.

37. Ocorre que nos processos de diárias concedidas, selecionados pela equipe de auditoria (documento digital 324805/2017), a prestação de contas não evidenciou a



realização das viagens nas datas indicadas, já que não existem comprovantes que comprovem a realização das atividades no destino, por exemplo, a lista de presença dos participantes das palestras do PROCON-MT, a programação do evento ou mesmo fotos que comprovem a realização das atividades.

38. Nesse ponto, deve ser ressaltado que o cumprimento das obrigações relacionadas ao envio de documentação perante esta Corte de Contas é imposição decorrente do Poder Normatizador de que este Tribunal desfruta e que lhe é outorgado por meio da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, mais conhecida como Lei Orgânica do TCE-MT.

39. Logo, qualquer defeito relacionado a este mandamento infralegal deve vir amparada de razoável justificativa ou embasada em outra norma de igual hierarquia.

40. Outrossim, ao gestor cabe o papel de supervisor geral da administração pública, ou seja, embora possa se admitir que não seja efetivamente o responsável pelo envio da documentação por meio dos sistemas devidos, não se pode olvidar que cabe a este o dever de supervisionar o trabalho executado pelos servidores designados para alimentarem este sistema ou pelas empresas contratadas para isso.

41. Assim, dada a característica essencial dos processos de levantamento na promoção de diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades na gestão pública, tendo como produto principal a expedição de medidas corretivas ou sugestão de melhorias nas unidades gestoras, o Ministério Público de Contas sugere que seja expedida **determinação** ao Fundo de Defesa do Consumidor do Estado do Mato Grosso – FUNDECON, para que corrija o desvio de finalidade na aplicação dos recursos arrecadados com multas aplicadas pelo PROCON-MT na proteção e defesa do consumidor, contrariando o Art. 57 do Código de Defesa do Consumidor, além de tomar providências para eliminar os problemas relacionados à fragilidade na prestação de contas de diárias.



3. CONCLUSÃO

42. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **sugere a expedição de determinações ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor do Estado de Mato Grosso**, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007:

a) **corrija** o desvio de finalidade na aplicação dos recursos arrecadados com multas aplicadas pelo PROCON-MT, na proteção e defesa do consumidor, contrariando o Art. 57 do Código de Defesa do Consumidor;

b) **adote providências** para eliminar os problemas relacionados à fragilidade na prestação de contas de diárias, principalmente o envio de documentos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 14 de agosto de 2018.

(assinatura digital)²
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.